

Samarbeidande Kraftfylke

Organ....:	Styret / Årsmøtet		Dato	Sign.
Møtedato:	20.02.2014 / 20.06.2014	Sakshandsamar	05.06.2014	Toini Løvseth
Arkivnr.:		Sekretariatsansv.	05.06.2014	Toini Løvseth
Sak nr.:	9-2014	Styreleiar	06.06.2014	Per-Gunnar Sveen

Namn på saka: **Innstillinga frå Reitenutvalget**

Prenta vedlegg i saka:

- 1.
- 2.
- 3.

Uprenta vedlegg i saka:

Rapporten fra Reitenutvalget, "Et bedre organisert strømnett":

http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Rapport_Et_bedre_organisert_stroe_mnett.pdf

.....Adm..... rårStyret.....
til å gje slik **tilråding**:

Til drøfting.

.....Styret rår Årsmøtet
til å gjere slikt **vedtak**:

Samarbeidande kraftfylke skal utarbeide en høringsuttalelse på Reitenutvalgets rapport på basis av de innspill som kommer fra fylkene på denne orienteringen innen fastsatt frist.

Årsmøtesak 9-2014: Innstillinga frå Reitenutvalet

1. Innledning

Et ekspertutvalg ledet av Eivind Reiten (Reitenutvalget) leverte 5. mai en rapport til OED med anbefalinger om en mer hensiktsmessig organisering av strømmettet, samt forslag til virkemiddelbruk og strategi for gjennomføring. Rapporten er sendt ut på høring med høringsfrist 1. oktober 2014.

Temaet for utvalgets arbeid og de anbefalinger de kommer med er svært relevant for Kraftfylka. Om de tiltak som anbefales blir gjennomført vil det stilles nye krav til organiseringen av nettvirksomheten til kraftselskapene. Disse får stor betydning for strukturen i sektoren og vil på sikt bety sammenslåing av nettselskap, samtidig som det gir åpning for nye typer eiere og eierkonstellasjoner. Like viktig for fylkene er det at utvalget ikke kommer med anbefaling om ordninger for kostnadsfordeling for regionalnettet, til tross for at dette var del av mandatet.

2. Bakgrunn

Reitenutvalget ble nedsatt i etterkant av avlysningen av den såkalte regionalnettsordningen, som var NVEs forslag til løsning for nasjonal utjamning av kostnadene i regionalnettet. Man mente da at det heller var behov for å rydde opp i en fragmentert og uoversiktlig nettstruktur i regional og distribusjonsnettet. Dette særlig med tanke på ESAs krav om å avklare definisjonen på regionalnettet; distribusjon eller transmisjon? Definisjonen har stor betydning for hvilke krav som stilles til operatørene av anleggene.

Utvalgets mandat gjaldt både oppgavefordeling, nettorganisering, virkemiddel for god nettorganisering og hvordan oppfylle mål om mer harmoniserte tariffier nettselskapene mellom.

Utvalgets rapport og de høringsinnspillene som kommer blir viktige i regjeringas arbeid med ei helhetlig Energimelding. Denne er venta 1. januar 2015. Parallelt med dette arbeidet forbereder en nå implementering av EUs 3. Energimarkedspakke. Her stilles det krav om at kun godkjente Transmission System Operators (TSO, eller systemansvarlig) kan være operatør for nettanlegg som er definert som transmisjon, tilvarende det norske sentralnettet. Utvalget har hensyntatt dette i sitt arbeid. Videre behandler ESA en klage på implementeringa av 2. Energimarkedspakke, hvor manglende definisjon av det norske regionalnettet står sentralt. Det er kun distribusjonsoperatører med mindre enn 100 000 kunder som kan unntas kravet om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nett (monopol) og annen virksomhet, ikke transmisjonsoperatører. Disse må snarere være også eierskapsmessig skilt fra kraftproduksjon mm (tilsvarende Statnett og Statkraft). Dersom deler av det norske regionalnettet er som transmisjon å regne har man urettmessig unntatt en del operatører krav om skille.

ESA kommer dermed til å følge debatten rundt og implementeringen av endringene i den norske nettsektoren med argusøyne. Dette vil utvilsomt gjøre det enklere for regjeringen å raskt gjennomføre også de til dels upopulære tiltakene som anbefales av utvalget.

3. Utvalgets vurdering og forslag til tiltak

Utvalgets anbefalinger til tiltak, som alle kan gjennomføres i god tid før 2020 er som følger:

1. Av hensyn til nøytralitet og for å hindre kryssubsidiering bør det innføres selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nett og annen virksomhet. Kravet skal gjelde alle nettselskaper, ikke bare som i dag de med mer enn 100.000 kunder.

Å kreve både selskapsmessig og funksjonelt skille innebærer at det ikke er nok å skille nettvirksomheten fra annen virksomhet med å legge det til et eget selskap. Det må også sikres at ikke ledende ansatte i slik annen konkurranseutsatt virksomhet også har ledende stillinger i nettselskapet. Per i dag er det kun 8 av landets 136 nettselskaper som er pålagt slikt skille mellom monopolvirksomheten nett og øvrig virksomhet som kraftproduksjon, kraftomsetting, entreprenør og bredbånd.

2. Det bør innføres DSO'er (Distribution System Operators). Det innebærer at de største nettselskapene i de ulike regionene får et koordinerende ansvar også utenfor sine konsesjonsområder. De vil da kunne rangerere og prioritere mellom de ulike nettselskaperes alternative tiltak innenfor DSO-området. Eventuelle konflikter mellom DSO'er og underliggende nettselskaper, skal avgjøres av NVE.

3. Antall nettnivåer bør reduseres dagens tre til to. Regionalnettet blir i all hovedsak en del av distribusjonsnettet. Anbefalingen svarer på ESAs spørsmål vdr regionalnettets definisjon i henhold til regelverket. Noen anlegg i regionalnettet vil imidlertid kunne måtte defineres som transmisjon (sentralnett). Det innebærer i praksis at kun Statnett kan eie og drive dem.

4. Nettselskaper skal bygge nett helt fram til produksjonsanlegg, i stedet for at kraftutbyggere må bygge nett fram til eksisterende nett. Tiltaket vil medføre færre netteiere på sikt og sikre framtidig skille mellom nett og produksjon.

5. Utvalget mener NVEs økonomiske reguleringer fungerer godt. De vil "kun" justere kostnadsnormens andel av inntektsrammen fra 60 til 70 prosent. Det betyr i praksis at det vil lønne seg å være mer kostnadseffektiv. I kombinasjon med andre endringer i den økonomiske reguleringen av nettvirksomheten vil dette medføre at det ikke lenger er en selvfølge at nettvirksomheten går med overskudd eller balanse.

6. Utvalget vil ikke innføre tiltak for å oppnå likere nettleie i ulike nettområder (harmonisering av tariffer). Utvalget ser at det er en utfordring at man i enkelte områder skal ha inn mye ny fornybar kraftproduksjon og at dette vil gi svært store kostnader i disse områdene. For å lette noe på byrden vil man la innmatingstariiffene i regionalnettet tilfalle det nye distribusjonsnettet heller enn sentralnettet som i dag. Innmating (kraftproduksjon) vil fortsatt ikke faktisk betale for kostnadene i distribusjonsnettet, kun i sentralnettet.

7. For å forenkle salg, samarbeid og sammenslåing av nettvirksomheter vil utvalget vil fjerne kompetanseforskriften, åpne for pant i kraftledninger og gi midlertidig fritak fra dokumentavgift der det skal opprettes nye selskaper.

Hovedfokuset i utvalgets arbeid har vært nøytraliteten. 40 % av tiden er ifølge Reiten brukt på dette. Årsaken er i første rekke konkurranseforhold. Sammenblanding av monopol og konkurranseutsatt virksomhet er i prinsippet uheldig i alle sammenhenger. Et sterkere skille mellom nettvirksomheten og annen virksomhet vil hindre uheldig sammenblanding mellom nettvirksomheten og annet, og øke eiernes oppmerksomhet på nettvirksomhet. At nettet skilles ut i eget selskap, vil også kunne lette omstrukturering i form av fusjoner og oppkjøp, som på litt sikt kan føre til reduserte antall nettselskaper. Slik sett vil både mål og middel ha en positiv innvirkning på effektiviteten i den norske nettsektoren.

Utvalget anbefaler dermed ikke direkte massiv sammenslåing av norske nettselskaper, eller en minste anbefalte størrelse. Man har ikke funnet en klar sammenheng mellom størrelse og effektivitet, bare at det er for mange svært små som er for lite effektive.

Utvalget framhever at ny regulering likevel er svært viktig siden kostnadene ved manglende nøytralitet og effektivitet er så spredt fordelt at den enkelte kunde, bortsett fra industrien, ikke merker det. Samfunnsmessig mener man derimot at kostnadene med dagens ordning er store.

Utvalget kommer altså ikke med anbefaling om harmonisering av tariffene i regional-/distribusjonnettet, selv om dette var en del av mandatet. Utvalgslederen sier det slik: "Dette er et stort tema, men kortversjonen er at vi ikke ser harmonisering av tariffen som noe viktig som sådan. Hvis tariffene varierer fordi kostnadene varierer, er det ikke noe behov for å harmonisere dem." Utvalget har sett på noen tiltak, men finner praktiske utfordringer og kostnader ved disse som overstiger nytten.

4. Foreløpige reaksjoner fra bransjen, NVE mfl

Norsk Industri er åpenbart lite fornøyd med at man ikke har funnet en løsning for utjamning av tariffene i regionalnettet. For kraftintensiv industri kan kostnadene i enkelte regionalnett framover (Sogn, Helgeland, Troms mlf) bli uoverkommelig høye. Dette er et problem i seg selv, og det vil kunne hindre utbygging av ny kraft der dette ellers er mest fornuftig. Man kan heller ikke se at lik tariff for all industri uavhengig av tilknytting er i strid med statsstøttereguleringen slik utvalget sier, siden dette er den ordningen EU-Kommisjonen har godkjent for Tyskland. Industrien er svært fornøyd med at utvalget har valgt å fokusere på den manglende nøytraliteten i norsk nettsektor. Nettoperatører, særlig i nett med mye produksjon og stort forbruk, bør ikke være kontrollert av kraftproduksjonsinteresser. Videre mener industrien at mange av dagens regionalnettanlegg hvor industrien er tilknyttet må anses som transmisjon og dermed inngå i sentralnettet heller enn distribusjonsnettet. Disse anleggene omfatter omlag 3% av dagens regionalnett. Det er industrikunder som har klaget dagens praktisering av EU-reguleringen for nøytralitet inn for ESA.

Distriktenes Energiforening (Defo) er i stort fornøyd med utvalgets arbeid og innstilling, feks DSO-ordningen. Men, de mener at for de minste selskapene vil kostnadene ved nøytralitetskravene være større enn gevinsten. Det er rett og slett ikke folk og ressurser nok i de minste selskapene til å bemanne ulike selskaper for nett, produksjon, omsetting, entreprenør og bredbånd. Sammenslåinger og salg vil utfordre det tradisjonelle kundeeierskapet til både nett og kraftomsetning. Defo foreslår derfor at effektivitets- og

nøytralitetsutfordringene løses gjennom en sparebankmodell hvor man beholder den lokale forankringen og eierskapet, men samarbeider der det gir gevinst. Defo er også skeptisk til endringene i kostnadsnormen. Sammen med redusert minimumsavkastning vil dette gi noen nettselskaper så lav inntektsramme at de ikke kan overleve. Dette blir særlig kritisk når/om det kommer på toppen av endringene av RDA-ordningen, mener de.

I Energi Norge synes holdningen å være delt mellom selskapene avhengig av størrelse. De største og de potensielle DSO-ene er åpenbart mest positive. De 8 største, som har mer enn 100 000 kunder, har allerede forlengs måttet gjennomføre selskapsmessig og funksjonelt skille og vil ikke merke denne endringen på annen måte enn at konkurransevilkårene jamnes ut og at det blir enklere for dem å kjøpe seg opp. Eidsivas direktør sier feks: "Blir de endelige løsninger likt det vi nå ser, er dette utrolig motiverende for alle i nettvirksomheten vår, og det er viktig for Eidsivas rolle som en stor og koordinerende aktør i Innlandet". For de øvrige sitter det lenger inne å argumentere for at mindre effektive selskaper skal sikres overlevelse enn hos Defo, men det er ingen tvil om at nye nøytralitetskrav medfører en krevende omstilling for mange.

NVE støtter fokuset på økt nøytralitet og effektivitet og mener dette passer godt med de endringer de er i gang med å planlegge. NVE er imidlertid skeptiske til løsningen med DSO og oppfordrer Statnett til å komme med konkrete innspill på hvorfor økt regional koordinering er nødvendig i driften av kraftnettet. Dersom det skal opprettes DSO-er med makt til å påvirke andre selskapers investeringsbeslutninger mener de det bør stilles krav om eierskapsmessig skille. NVE går altså lenger enn utvalget hva krav om nøytralitet angår.

Alle i bransjen støtter en fjerning av dagens regionalnett som begrep. Det er likeledes åpenbart at alt sentralnett i framtiden (etter implementeringen av 3. markedspakke) må eies og drives av Statnett, samt at EU-direktivene krever en gjennomgang av sentralnettets utstrekning. Hvor mye av dagens regionalnett som bør inngå i sentralnettet er det imidlertid uenighet om. Utvalget konkluderte med at enkelte produksjonsrelaterte anlegg med tilknyttet sluttforbruk nok bør defineres som transmisjon og inngå i sentralnettet.

5. Foreløpig drøfting og vurdering av betydning for Kraftfylka

En gjennomføring av utvalgets anbefalinger vil få konsekvenser for Kraftfylka. Åpenbart særlig de som sitter med eierskap til kraftselskaper (9% av nettkapitalen eies av fylker), men organiseringen av og effektiviteten i nettsektoren har betydning for alle. Ikke minst er kostnadsfordelingen viktig.

Strukturendringer blir enklere. Når nettvirksomheten skilles ut som eget selskap, kompetanseforskriften fjernes og det blir mulig å pantsette nettkapitalen blir det enklere både å slå sammen og kjøpe nettselskap. Særlig gir det ny åpning for private investorer som i dag holdes ute pga konsesjonsreglene. Det kan bety tilgang til sårt tiltrengt kapital til investeringer og oppgraderinger som små og offentlige eiere ikke kan stille. Strengere skille mellom de ulike virksomhetene i dagens kraftselskaper vil drive fram storstilt omorganisering også utover nettsektoren. I noen tilfeller vil andre deler av virksomhetene, som kraftomsetting og bredbånd, bli lagt ned eller solgt ut.

For noen selskaper vil resultatet i første omgang få økte kostnader, ved at man må bemanne flere stillinger, dersom man ikke umiddelbart selger, legger ned deler av virksomheten. Dette er åpenbart ikke ønsket av de små selskapene og kanskje ikke av eierne. Det protesteres allerede heftig og argumenteres for at byrdene blir for store. De ser samarbeidsfordeler og argumenterer for sparebankmodellen. Svaret fra utvalget er: Om det er for byrdefullt å ha ulikt personell i ulike virksomheter, er det da utvalget som har feil eller er selskapet rett og slett for lite? Nett er ikke bank, kraftnettet skal henge sammen, det behøver ikke banktjenestene.

Koordineringsutfordringene her er mye større. Hva er verdien av lokalt eierskap om man ikke har kapital til investeringene som skal til for bedret forsyningssikkerhet. Bredbånd og entreprenørvirksomhet som er integrert med nett er beviselig mindre effektive enn tilsvarende selskaper uten "monopolfordeler", likevel får de muligheten til å konkurrere ut andre. Når egen kraftproduksjon gis fordeler i investeringsvalg framfor annen produksjon, forbruk og næring er det åpenbart både urettferdig og ineffektiv. Målsettingen bak endringene mer effektive selskaper og dermed lavere tariffer for kundene. Det er åpenbart positivt. Videre vil øvrig næringsliv som i dag konkurrerer med virksomheter som er integrert i kraftselskapene, bredbånd og entreprenørfeks, ønske disse endringene velkommen.

Debatten blir lang og opphetet, men jeg tror det er lurt å forberede seg på at nøytralitetskravet blir strengere framover. Den viktigste grunnen er at ESA følger denne saken tett. Det gjør det både mer maktpåliggende og enklere å ta det som kan ses som en upopulær beslutning. Gruppen foreslår en overgangsperiode på 3 år for gjennomføring av selskapsmessig og funksjonelt skille. Det kan måtte skje raskere. Regjeringen ønsker da også færre nettselskap og en mer oversiktlig struktur.

Det finnes et kompromiss, som ikke har vært løftet i den norske debatten så langt. Dvs en løsning som hensyntar de aller minste selskapene, uten at det må søkes særskilt unntak: Den finske løsningen. I henhold til direktivet kan små selskaper unntas krav om skille (unbundling), siden den byråkratiske byrden da blir for stor. Små selskaper er definert som selskaper med mindre enn 100 000 kunder, som nok er riktig i en europeisk kontekst. Finland derimot knytter kravet til reell selskapsstørrelse. De har som oss mest kraftproduksjon og industri og dermed store selskaper der det er færrest husholdningskunder. De knytter derfor krav om skille ikke bare til antall kunder, men også til energiomsetning. Har du få kunder, og disse heller ikke er store, har selskapsmessig skille mindre betydning og er ikke et krav. Har du derimot få kunder, men stor energiomsetning (dvs har industri eller større produksjon i ditt nett), kan man ikke anses som et lite selskap. Dermed stilles det strengere krav til nøytraliteten. Da har man også kunder som er seg konkurransevridning og effektivitet svært bevisst. Dette er et kompromiss både Defo og Norsk Industri vil kunne være positive til.

DSO-rollen er det litt vanskeligere å være klart for eller mot. Bedre koordinering gir bedre effektivitet, noe som er positivt. Mange bedrifter venter i dag for lenge på nødvendige kapasitetsutvidelser og oppgraderinger. Det hindrer utvidelser i bedriftenes produksjon, etableringer mm. Bedret koordinering og større nettområder kan være positivt i disse tilfelle. Nøytraliteten til DSO-ene blir imidlertid en svært viktig faktor.

Det viktigste punktet for kraftfylka er den anbefalingen som mangler: Hvordan skal man fordele kostnadene med nettinvesteringene mellom der kraften produseres og der den forbrukes? I nett

med stor kraftproduksjon og få kunder blir kostnadene per enkelt kunde store, til tross for at hele landet nyter godt av produksjonen. Industrikunder i regionalnett vil se mangedobling av allerede store kostnader uten at de selv har etterspurt oppgraderinger. At innmating i distribusjonsnettet betaler sin tariff dit heller enn til sentralnettet hjelper noe, men hjelper minst der det trengs mest så lenge innmating faktisk ikke er med på å dekke kostnadene i regional/distribusjonsnettet. Strukturendringer i form av sammenslåing av nettselskaper og dermed flere kunder til å dele på kostnadene vil hjelpe mer, men vil på langt nær være tilstrekkelig så lenge utfordringen er regional, ikke lokal. Det er kun gjennom sammenslåing med de aller største at regningen kan bli håndterlig. De aller største finnes ikke der det skal investeres mest i nytt nett, tvert imot. Det vil derfor, også om utvalgets anbefalte tiltak gjennomføres, fortsatt være et behov for å finne fram til gode modeller for tariffutjamning.

6. Mulige høringspunkter fra Kraftfylka, til diskusjon

1. Det er åpenbart riktig å redusere antall nettnivåer. Regionalnettets uklare status er uheldig. Bør noe av dagens regionalnett defineres som transmisjon og dermed overtas av Statnett?
2. Støtter sterkere fokus på nøytralitet, av hensyn til nettselskaperenes effektivitet og øvrig næringslivs konkurransevilkår?
3. Ser at den byråkratiske byrden for de minste nettselskaperne kan bli unødig stor og ber regjeringa vurdere om den finske modellen, som knytter nøytralitetskrav til energiomsetting og faktisk størrelse og betydning, kan være et godt kompromiss?
4. Positive til bedra koordinering mellom regionenes nettselskaper og potensielle prosjekter, i håp om at dette kan føre til raskere beslutninger om investeringer som er viktige for næringslivet i regionene? Det er imidlertid maktpåliggende å sikre evt DSO-ers nøytralitet.
5. Av hensyn til nettkundene i distriktene er det vanskelig å ikke støtte incentiver til økonomisk effektivitet, selv om husholdningskunder og andre med lavt forbruk ikke har større kostnader enn de kan være villige til å betale for å beholde lokalt og kommunalt eierskap?
6. Svært misfornøyd med at utvalget ikke har funnet en løsning for tariffutjamning og ikke engang har vurdert dette som særlig viktig. Det kan synes som om dette skyldes at man tror tariffutjamning vil være et disincentiv til den omstrukturering og sammenslåinger man primært ønsker. Dermed unngår man å gå inn i en problemstilling som i enkelte fylker er i ferd med å bli svært vanskelig. Mangelen på løsning truer utviklinga og næringslivet i de regionene med størst kraftproduksjon og potensiale for ny produksjon. Særlig alvorlig er dette for kraftintensiv industri. For denne industrien er dermed det eneste håpet en utviding av sentralnettet, altså en sentralisering av eierskap og drift til regionenes største nettanlegg, eller at det ikke bygges ut ny kraft. Det er mer enn ironisk.